

REPÚBLICA DOMINICANA: opciones educativas para la niñez trabajadora

La Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (ENTI) realizada el año 2000 en República Dominicana estimó que más de 436 mil niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad estaban laboralmente activos. Aunque datos más recientes sugieren que esta cantidad puede haber bajado considerablemente, sigue siendo un problema de gran magnitud. Esta situación, en muchos casos, atenta contra las posibilidades de estos niños de acceder a uno de sus derechos fundamentales: la EDUCACIÓN. Orientado a atender este problema, se está ejecutando en República Dominicana y en cinco países centroamericanos el proyecto PRIMERO APRENDO, con la participación de CARE, Catholic Relief Services (CRS) y DevTech, junto a socios locales y regionales, auspiciado por el Departamento de Trabajo del Gobierno de Estados Unidos. PREAL coordina uno de los componentes del proyecto que apunta a documentar y analizar las actuales políticas educativas dirigidas al niño trabajador en estos países, para luego sugerir una agenda de reformas que ayuden a mejorar su acceso a la educación. Se presentan aquí algunos hallazgos del estudio de Oscar Amargós realizado para estos efectos en República Dominicana. La documentación más amplia está disponible en el sitio www.preal.org

Primero
aprendo

Panorama del trabajo infantil

En el año 2000, unos 436 mil niños, niñas y adolescentes dominicanos, que representaban el 18% de la población con edad entre 5 y 17 años, se encontraban trabajando, según estimó la Encuesta Nacional del Trabajo Infantil (ENTI). Por su parte, la Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central estimó el año 2004 que el 8.7% de este grupo de edad (224 mil) era laboralmente activo, lo que podría indicar que el trabajo infantil está disminuyendo. Aún así, la tasa de la población menor de edad que trabaja en República Dominicana es más alta que el promedio de América Latina y el Caribe, estimado en 5%. De los estudios disponibles, se deducen algunas de las principales características del trabajo infantil en el país:

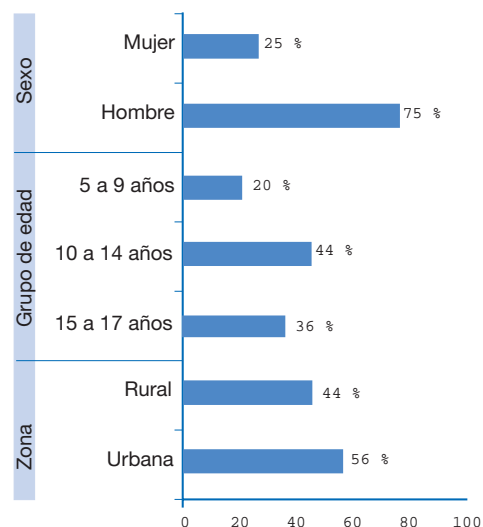
- Un 75% de los que trabajan son varones, representando el 27% del total de la población masculina de 5 a 17 años. (ENTI 2000)
- Un 64% tiene menos de 14 años y el 90% empezó a trabajar antes de esa edad, que es la mínima establecida en la legisla-

ción nacional para la admisión al empleo.

- La principal rama de actividad económica en la que participan corresponde a *Servicios* (41%), seguida por *Comercio* (21%) y *Manufactura* (11%). El resto (19%) participa en la rama de *Agricultura y Pecuaria y otros*.
- Un 40% de los niños que trabajan tienen la categoría de asalariados. El resto se identifica como *aprendices remunerados, ayudantes familiares no remunerados y trabajadores por cuenta propia*. El 56% tiene estatus laboral de trabajador permanente; el resto trabaja en forma intermitente o por temporada.
- Los menores trabajan un promedio de 4.6 horas diarias y 4.5 días por semana, cifras que se elevan entre los hombres, en las zonas urbanas y aumentan con la edad. Un 11% trabaja en horario nocturno.
- Las principales razones que señalan los niños, niñas y adolescentes para trabajar, apuntan a que *aprenden cómo trabajar* (32%) y *aportan a las finanzas familiares* (29%). Mencionan también el interés por colaborar en la empresa familiar (13%), la obtención de recursos para mantenerse a sí mismos (7%) y obedecer al deseo de los padres (6%).

Población ocupada de 5 a 17 años (%)

Fuente: Elaboración propia a partir del informe y la base de datos de la ENTI 2000. En OIT /Secretaría de Estado de Trabajo s/f y OIT 2004 Síntesis de los resultados de la encuesta nacional de trabajo infantil en República Dominicana.



El trabajo infantil afecta las oportunidades educativas

La mayoría de los niños que trabaja (88%) combina su actividad con la escuela, pero comparados con los niños que no trabajan, presentan mayores índices de inasistencia, de sobreedad respecto al grado que les corresponde cursar y de deserción, e insuficientes resultados educativos.

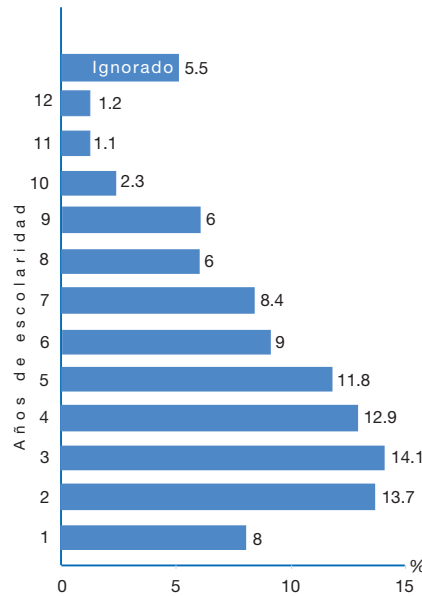
- Al año 2000, el 11% de los niños y adolescentes trabajadores era analfabeto.
- La tasa de inasistencia de los que combinaban trabajo y escuela era el doble (12%) que la observada en los niños no trabajadores.
- De los que tenían estudios de Nivel Básico, el 36% no había logrado el 4º grado (con el cual concluye el primer ciclo de la educación básica) y sólo un 6% había completado el 8º grado.
- Un reducido 10.6% de los menores de edad trabajadores tenía estudios de nivel secundario y sólo 1.2% había concluido ese nivel.
- Ya desde el primer grado, casi tres cuartos de los menores que trabajan presentaban sobreedad, proporción que se incrementa hasta un 93% en 5º grado y a un 98% en 8º grado.
- La población infantil trabajadora demora el doble que la que no trabaja en lograr un año de escolaridad.
- Si se considera el promedio de horas dedicadas semanalmente al trabajo, los niños que combinan trabajo y estudio no disponen de suficiente tiempo para realizar las tareas escolares diarias que se deben hacer fuera del horario escolar.

Espacios de acción

Para mejorar las oportunidades educativas de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en República Dominicana, y reducir el trabajo infantil en la medida de lo posible, es necesario tener presentes, por una parte, los programas y estrategias existentes que contribuyen a este objetivo y, por otra, los vacíos y debilidades institucionales que se requiere superar.

Años de escolaridad de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan. Año 2000

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la ENTI 2000



1. Programas y estrategias existentes

Los programas de educación específicamente orientados a reducir el trabajo infantil son de reciente introducción en República Dominicana, habiéndose implementado solo dos experiencias en los últimos años:

- Las *Salas de Tarea y Preescolares*, patrocinadas por OIT-IPEC e implementadas por Acción para la Educación Básica (EDUCA) en el municipio de Constanza (provincia de la Vega), y por Visión Mundial en la provincia de Azua. (Ver recuadro 1)
- Los *Espacios para Crecer (EPC)*, auspiciados por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y ejecutado por DevTech Systems. Su meta es rescatar a 4.200 niños, niñas y adolescentes de las peores formas de trabajo infantil, como labores agrícolas, explotación sexual comercial y recolección de alimentos, y materiales de reciclajes en los depósitos de desechos de las grandes ciudades. (Ver recuadro 2)

Entre los planes y programas integrales y sectoriales formulados por el go-

bierno, destaca el *Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil 2006-2016*, elaborado con respaldo de la OIT-IPEC por el Comité Directivo Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil y presidido por la Secretaría de Estado de Trabajo. Busca armonizar leyes, políticas y normativas nacionales con los instrumentos de derecho internacional, y crear nuevas leyes vinculadas a la niñez y adolescencia. Su principal mérito es que establece una especie de agenda común a partir de la cual se espera que los involucrados alineen sus decisiones y prácticas para atender la problemática del trabajo infantil.

Por su parte, el *Programa Solidaridad*, creado en 2005 y orientado a implementar la estrategia de salida de la pobreza, contempla componentes que pueden facilitar el acceso a la educación de la niñez trabajadora, como el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), que entrega una ayuda económica mensual a las familias beneficiarias para compra de útiles escolares, libros y uniformes, con miras a reducir la deserción escolar.

Por otro lado, los programas educativos del gobierno para la atención de los estudiantes en situación de pobreza, si bien no se focalizan específicamente en la niñez trabajadora, pueden contribuir a generarle oportunidades de educación. Es el caso del *Programa Multifase para la Equidad de la Educación Básica del Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003- 2012*. Su modelo pedagógico de intervención –Educación Multigrado Innovada (EMI)– podría ser considerado como una alternativa para la prevención y reducción del trabajo infantil. Uno de sus componentes contempla talleres de refuerzo de los aprendizajes de los alumnos y talleres de aceleración educativa, también útiles para este objetivo.

Otra alternativa centrada en la educación en sectores de pobreza son las escuelas *Fe y Alegría*. La proactividad en la forma de “reclutar” sus alumnos, su visión sobre la formación en y para el trabajo, y su propuesta de gestión de los centros basada en una alianza con el Estado, parecen una vía idónea para ejecutar políticas públicas orientadas a la atención educativa de los niños que trabajan.

Recuadro 1
Salas de Tarea y Preescolares

Esta experiencia se inició en 1998 para retirar a niños del trabajo agrícola e incorporarlos a la escuela. En razón de la sobreedad de los participantes, partió como un “curso de nivelación” junto con actividades lúdicas en el período de receso escolar, con el apoyo de jóvenes de último año de secundaria que actuaron como facilitadores. La iniciativa se transformó luego en las Salas de Tarea, que operan durante el año escolar en espacios proporcionados por las comunidades locales y reciben hasta 15 participantes 2 horas por día, funcionando en dos tandas. En Constanza, tras la primera fase del programa, 468 menores trabajadores fueron incorporados a la escuela y el 98% logró su promoción escolar durante el primer año. En la provincia de Azua, el ausentismo escolar de los participantes se redujo de 50% a 1%, la promoción escolar pasó de 72% a 80%, la repitencia bajó de 14% a un 10% y la deserción escolar descendió de 15% a un 10%. La segunda fase, iniciada en octubre de 2002, tiene como metas retirar a mil niños, niñas y adolescentes del trabajo mediante su incorporación a la escuela y prevenir el ingreso al trabajo de otros mil niños ofreciéndoles Educación Inicial, para lo cual se han creado los Preescolares no formales como un mecanismo alternativo de prevención a la incorporación al trabajo de los infantes de 4 y 5 años de edad, principalmente de familias que tienen o han tenido miembros menores de edad trabajadores. En la actualidad operan 18 preescolares que atienden a 397 niños y 20 Salas de Tarea a las que asisten regularmente 646 niños y adolescentes. Además, las Salas de Tarea están siendo emuladas por otras organizaciones en otras regiones del país. Producto de esta experiencia, en Constanza se crearon dos tipos de instancias de coordinación y apoyo —una Red de Trabajo Infantil (REDTI) y Comités de Apoyo Local (CAL)— que comprometen a diversas instituciones y actores sociales.

2. Vacíos y debilidades

El estudio realizado por PREAL detecta algunas **áreas deficitarias en el sistema escolar** que inciden en las oportunidades educativas y que, particularmente para el caso de los menores de edad que trabajan, pueden desestimular la permanencia o reinserción en la escuela. Si bien en los últimos 10 años el acceso a la escuela en República Dominicana ha aumentado en todos los niveles, todavía el sistema educativo no acoge a una parte importante de niños y adolescentes que deberían estar asistiendo. Tampoco logra mantener y graduar a la mayoría de quienes admite. Asimismo, se observa que la baja calidad de la educación desincentiva la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en la escuela, muy especialmente de aquellos que trabajan.

- En el año 2002, 365 mil niños no asistían a la escuela. El 12% de los censados con edades entre 5 y 17 años vinculaba su exclusión del sistema educativo con la condición de pobreza de su familia, destacando que “no tenía recursos económicos”, “atiende hermanos menores” y el hecho de que “tiene que trabajar”.
- Una importante proporción de los centros opera en planteles en condiciones físicas precarias. Para los menores que trabajan, la ausencia de estas mínimas comodidades (agua potable, energía eléctrica, infraestructura), sumado al agotamiento de su actividad laboral, genera un mayor agobio físico y reduce su motivación para asistir a la escuela.

- El currículo vigente se considera muy “generalista” y poco pertinente, lo que se contrapone a las expectativas de los alumnos y sus familias de una educación que se concilie con su vida práctica.
- Los docentes muestran insuficiencias en relación con las competencias requeridas para desarrollar un exitoso proceso de enseñanza-aprendizaje. En este contexto, tienen reducidas posibilidades de manejar situaciones de alumnos con necesidades especiales, como es el caso de aquellos que combinan trabajo y escuela (retraso escolar, desmotivación, maltrato psicológico), aumentando la desmotivación de los niños y jóvenes por estudiar.
- La jornada y calendario escolar no se completan. Si a esto se suma el hecho de que la inasistencia escolar de los niños que trabajan es mayor, sus posibilidades de aprendizaje también se reducen más que las del resto de los escolares.

El estudio ha identificado también algunas **incompatibilidades entre el marco legislativo y las políticas de educación pública**, lo que dificulta abordar la educación de los menores de edad que trabajan.

Por una parte, las normativas vigentes prohíben la admisión al empleo de los menores de 14 años, edad que establece la Ley de Educación para que estos concluyan su educación básica obligatoria, pero los autoriza excepcionalmente para realizar ciertos trabajos ligeros a condición de que sean autorizados por sus padres y un médico

certifique su aptitud física. En la práctica, los niños trabajadores no completan su educación y registran los peores índices educativos. Por esto, admitirlos en el trabajo sin garantizar su derecho a concluir su educación básica contraviene el principio y el espíritu de la excepción de la regla general sobre la edad mínima de admisión al trabajo o empleo.

Por otra parte, hay tensión entre la creciente necesidad de que los adolescentes cursen la secundaria y las condiciones legales y de mercado que admiten su participación en el campo laboral. Como no existen sanciones al empleador y el acceso al trabajo es percibido como un “premio”, los jóvenes se incorporan al trabajo con una formación inferior a 12 años de estudio, lo que los obligará a aceptar salarios precarios en su vida laboral adulta.

También se observa que, si bien se ha avanzado en la regulación de los contratos de aprendizaje, la normativa vigente coloca en primer plano la capacitación de los adolescentes trabajadores y no su educación general. ©

Recuadro 2
Espacios para Crecer

Los EPC aplican un modelo de atención integral al menor de edad, procurando su reinserción en la escuela a través de su desarrollo personal, social y humano, con énfasis en la promoción de las capacidades afectivas, cognitivas, sociales y creativas en estrecha relación con el aprendizaje escolar y la participación familiar y comunitaria.

Cada EPC recibe un promedio de 26 participantes por 3 a 4 horas diarias durante dos años, ofreciéndoles diferentes actividades según grupo de edad. Los participantes de 6 a 13 años son atendidos mediante dos modalidades: la regular, que se desarrolla a la par del año escolar y enfatiza el reforzamiento académico conforme con el currículo de la educación básica vigente; y la modalidad de verano para el período de vacaciones, que contempla actividades recreativas (teatro, educación física, artes plásticas, música y literatura infantil). A los adolescentes (14 a 17 años) se les ofrece capacitación laboral en oficios, cursos de informática y contenidos de formación humana, en alianza con instituciones de educación técnico-vocacional.

Los EPC son gestionados por actores no oficiales, con aprobación de los organismos gubernamentales vinculados con el tema. Devtech Systems Dominicana dirige el programa. La elaboración de materiales didácticos, la capacitación de facilitadores y el acompañamiento a los ejecutores locales son de responsabilidad de la empresa ENTRENA. La organización y gestión de los EPC está a cargo de ejecutores locales. Hasta febrero de 2005, funcionaban 53 EPC beneficiando alrededor de 5 mil menores.

Recomendaciones para mejorar las oportunidades educativas de los niños y adolescentes que trabajan en República Dominicana

Recomendación	Acciones sugeridas
<p>1. Armonizar las disposiciones legales relativas a la edad mínima de admisión al empleo o trabajo con la conclusión de la educación básica y media de los niños y adolescentes trabajadores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer como regla general para la admisión al empleo o trabajo que los menores de 14 años y los adolescentes hayan concluido su educación básica o estén inscritos en un programa de educación formal o informal. • Modificar las normativas relativas a la formación de los adolescentes para el trabajo, a fin de incluir disposiciones que garanticen la completación de su educación básica y media, a la par de la capacitación que reciben, pues si bien existen regulaciones relativas al contrato de aprendizaje, estas ponen en primer plano la capacitación de los adolescentes trabajadores y no su educación general.
<p>2. Mejorar las capacidades institucionales de las entidades oficiales para atender la problemática del trabajo infantil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la coordinación entre los sectores educativo y laboral, creando normas que regulen una mejor articulación entre ambos. • Asumir el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en la República Dominicana 2006-2016 como la agenda común a partir de la cual las agencias oficiales coordinen sus decisiones y prácticas para atender la problemática del trabajo infantil de manera integral. • Identificar entre los hogares beneficiarios del Programa Solidaridad (y de su componente Incentivo a la Asistencia Escolar) a aquellos que tienen niños y adolescentes trabajadores, condicionando la subvención no sólo a que los hijos estén matriculados en la escuela, sino que además no sean incorporados en trabajos considerados inapropiados para ellos. • Implementar un sistema oficial de monitoreo que genere informes periódicos sobre el cumplimiento de las normas relativas a los derechos de los niños y adolescentes, y recoja datos específicos sobre la situación de la niñez y adolescencia trabajadora. • Fortalecer la Red Contra el Trabajo Infantil que coordina las acciones de organismos del sector público y organizaciones no gubernamentales. • Desarrollar una campaña masiva de educación ciudadana a favor del derecho a la educación de la niñez trabajadora tendiente a contrarrestar la cultura que aprueba el trabajo infantil, implementada por una acción interinstitucional.
<p>3. Incorporar en los planes, programas y proyectos del sector educativo, la perspectiva de los derechos del niño, especialmente, el derecho a la educación de aquellos que están trabajando.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y ejecutar un programa de información y sensibilización sobre la problemática de los niños, niñas y adolescentes trabajadores dirigido a los actores directos del sistema educativo: directores, maestros y técnicos. • Mejorar las condiciones en las que se ofrece la educación, a fin de proporcionar un ambiente atractivo para lograr que los menores que trabajan accedan a la escuela, permanezcan en ella y tengan éxito en sus aprendizajes. • Formular y aplicar estrategias educativas especiales para atender las necesidades específicas de los menores que trabajan, como por ejemplo adecuación curricular para entregar contenidos significativos y atractivos; flexibilidad de horarios y calendarios para adaptarse a las realidades regionales y facilitar su permanencia en la escuela. • Informar a la comunidad escolar sobre el problema del trabajo infantil y su incidencia en el derecho a la educación y promover una actitud favorable hacia los niños, niñas y adolescentes que trabajan para generar instancias de apoyo a su permanencia en la escuela y apoyar sus aprendizajes.
<p>4. Aprovechar y potenciar, en beneficio de los niños y adolescentes que trabajan, algunas prácticas exitosas de apoyo a la educación desarrolladas en el país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y ejecutar un programa de “escuelas inclusivas Primero Aprendo” que incorpore el modelo de los Espacios para Crecer y Salas de Tarea como opción para prevenir y reducir el trabajo infantil, al tiempo que se promueve la idea de la “segunda tanda” escolar. El programa se iniciaría en escuelas de zonas urbanas donde hay mayor presencia de niños que trabajan o en riesgo de inserción laboral. • Promover que los gobiernos locales (ayuntamientos), así como el sector empresarial, participen de las iniciativas de creación y mantenimiento de los Espacios para Crecer y Salas de Tarea. Las escuelas gestionadas por Fe y Alegría serían, en principio, las más idóneas para impulsar este programa. • Aprovechando la experiencia en consolidación del Modelo de Escuela Multigrado Innovada, incorporar los principios pedagógicos y prácticas didácticas utilizadas en la experiencia Espacios para Crecer. • Integrar a los niños y niñas involucrados en trabajos urbanos peligrosos a los talleres de refuerzo de los aprendizajes de los alumnos, realizados dentro del componente Mejora de la equidad educativa en áreas urbano-marginales del Programa Multifase.